Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 471 Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime

Nr. 4 ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 december 2015 en het nader rapport d.d. 2 mei 2016, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2015, no. 2015001565, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime, met memorie van toelichting.

Onderhavig wetsvoorstel strekt ertoe het huidige overheidsmonopolie op de speelcasinomarkt op te heffen en de privatisering van Holland Casino mogelijk te maken.[2]

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling onderschrijft het streven van de regering om ook bij privatisering de huidige doelstellingen van het kansspelbeleid onverkort van kracht te doen zijn. Het is echter de vraag of in het licht van dat streven het mogelijk zal zijn om de beoogde concurrentie te bewerkstelligen. Daarnaast adviseert de Afdeling om de verenigbaarheid van het voorstel met het Unierecht nader te motiveren. Met betrekking tot de procedure van de vergunningverlening adviseert de Afdeling om op enkele punten het voorstel aan te passen. Ten slotte dient de noodzaak voor het grote aantal (sub)delegatiebepalingen nader te worden gemotiveerd.

---

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[2] Toelichting, paragraaf 3.2 Aanbieden van kansspelen geen overheidstaak.

kst-34471-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Alvorens inhoudelijk op het voorstel in te gaan, merkt de Afdeling op dat nog zeer vele elementen van het wetsvoorstel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld en uitgewerkt. Dit belemmert in niet geringe mate een goede inhoudelijke beoordeling van de regeling. In punt 6 zal hierop worden ingegaan.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 september 2015, nr. 2015001565, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime, met memorie van toelichting rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 december 2015, nr. W03.15.0318/II, bied ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, aan.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Inleiding

Op basis van de huidige Wet op de kansspelen (Wok) en de op basis daarvan verleende Beschikking casinospelen 1996, komt Holland Casino voor onbepaalde tijd het exclusieve recht toe om 14 speelcasino's te exploiteren.[3] *Het wetsvoorstel maakt aan deze situatie een einde en introduceert een meervergunningenstelsel.*

De regering ziet het aanbieden van kansspelen niet als een kerntaak van de overheid en heeft daarom aangekondigd Holland Casino onder voorwaarden te privatiseren.[4] *Daarbij blijven de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid (het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit) onverkort van kracht.*[5] *Bij de algehele modernisering van het kansspelbeleid wenst de regering geen overhaaste stappen te nemen, aldus de toelichting, maar kiest zij voor een gefaseerde aanpak.*[6]

Het wetsvoorstel voorziet ten eerste in een maximering van het aantal casinovestigingen tot 16 gedurende, in elk geval, de eerste vergunningenperiode. Deze maximering tot 16 vergunningen vloeit voort uit de opvatting van de regering dat de tijd wel rijp is voor nieuwkomers op de casinomarkt, maar niet voor volledige opening van de casinomarkt omdat op voorhand niet exact kan worden ingeschat welke effecten introductie van een open vergunningenstelsel heeft op de realisatie van het kansspelbeleid.[7]

Gedurende de eerste vergunningenperiode zal het gesloten vergunningenstelsel worden geëvalueerd. Indien uit die evaluatie blijkt dat de maximering van het aantal vergunningen niet noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van het kansspelbeleid, zal de wetgever, na afloop van de eerste vergunningenperiode, een open vergunningenstelsel invoeren, aldus de toelichting.[8]

---

[3] Toelichting paragraaf 4.2 Van exclusief recht naar gesloten meervergunningenstelsel.
[4] Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA. 29 oktober 2012: «We moderniseren het kansspelbeleid. Online kansspelen, sportweddenschappen en pokerevenementen worden strikt gereguleerd. Het illegale aanbod aan kansspelen dringen we daarmee terug. Op de naleving van de aan de vergunning verbonden voorwaarden wordt strikt toegezien. Het aanbieden van gokspelen is geen kerntaak van de overheid, daarom wordt Holland Casino onder voorwaarden verkocht.»
[5] Toelichting, paragraaf 2.5 Beleidsvisie kansspelen.
[6] Toelichting, paragraaf 2.5 Beleidsvisie kansspelen.
[7] Toelichting, paragraaf 4.2 Van exclusief recht naar gesloten meervergunningenstelsel.
[8] Toelichting, paragraaf 4.2 Van exclusief recht naar gesloten meervergunningenstelsel.

Naast de maximering van het aantal beschikbare vergunningen komt de behoedzame aanpak van de regering bij de modernisering van de speelcasinomarkt tot uitdrukking in het voorstel om een zekere geografische spreiding van het aanbod van speelcasino's in Nederland te bewerkstelligen. De regering wil voorkomen dat al het casinoaanbod zich in één deel van het land concentreert en er elders nauwelijks casinoaanbod is. Een hoge concentratie van casino's in een specifiek deel van het land verhoudt zich immers slecht met de behoedzame aanpak die de regering voorstaat bij de modernisering van het speelcasinoregime, aldus de toelichting.[9]

1. Inleiding

De Afdeling bespreekt in de inleiding van haar advies de aanleiding voor het wetsvoorstel (het regeerakkoord kabinet Rutte-II) en de uitwerking van de daarin neergelegde voornemens in achtereenvolgens de Beleidsvisie kansspelen en de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime (Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 124 resp. Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 135). Zij memoreert dat de regering in eerstgenoemde Beleidsvisie heeft gezegd geen overhaaste stappen te willen nemen, maar te kiezen voor een gefaseerde aanpak, die ruimte laat voor tussentijdse evaluatie van de effecten en mogelijke bijsturing in de uitwerking. In dat verband noemt de Afdeling de evaluatieverplichting die in het wetsvoorstel is opgenomen (artikel II). Artikel II bepaalt dat de Minister van Veiligheid en Justitie binnen zeven jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Dit betekent dat halverwege de eerste vergunningperiode zal worden geëvalueerd of het nieuwe stelsel beantwoordt aan de doelen van de modernisering van het wettelijke speelcasinoregime. Uitgangspunt bij de vergunningverlening zal immers zijn, zo blijkt o.a. uit paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, een geldigheidsduur van de vergunning van vijftien jaar. De Afdeling merkt op dat in paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de toelichting zoals die aan de Afdeling is voorgelegd, wordt vermeld dat de regering naar aanleiding van de evaluatie zal bezien of het gesloten vergunningstelsel zoals in het wetsvoorstel wordt voorgesteld (ten hoogste zestien vergunningen voor speelcasino's) na afloop van de eerste vergunningperiode kan worden vervangen door een open stelsel waarbij het aantal vergunningen niet is begrensd.

De opmerkingen van de Afdeling over de evaluatieverplichting en de betekenis van de uitkomsten ervan voor de toekomstige marktordening, hebben mij aanleiding gegeven de toelichting nog eens nadrukkelijk te bezien op de in het wetsvoorstel voorziene evaluatie. Dit heeft geleid tot het toevoegen van een nieuwe paragraaf aan het algemeen deel van de toelichting: 4.7 Evaluatie van het nieuwe speelcasinoregime. De passage in paragraaf 4.2 – die door de Afdeling werd aangehaald – is naar deze paragraaf overgeheveld. In de nieuwe paragraaf 4.7 komt ook de verhouding aan de orde met de evaluatie van de privatisering van Holland Casino op grond van het Besliskader privatisering en verzelfstandiging overheidsdiensten.

2. Effecten

De regering is van opvatting dat de doelstellingen van het kansspelbeleid evengoed als thans kunnen worden gerealiseerd in een strikt gereguleerd regime waarin enkele – private – casinoaanbieders naast elkaar opereren. Het toelaten van nieuwe aanbieders maakt, aldus de toelichting, een beter

[9] Toelichting, paragraaf 4.3 geografische spreiding.

op de wensen van de consumenten afgesteld kansspelaanbod mogelijk, waardoor de bestaande vraag naar casinospelen optimaal kan worden gekanaliseerd naar het legale, verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod.[10] *Uit de toelichting volgt dat wordt aangenomen dat voor het bereiken van die kanalisatie concurrentie gewenst is.*[11]

De Afdeling merkt allereerst op dat het de vraag is of van concurrentie gesproken kan worden wanneer in één regio bestaande uit drie provincies (zoals de in het voorstel geschetste regio Noord) maximaal twee casino's worden toegelaten. De Afdeling maakt uit de toelichting op dat de gekozen geografische spreiding moet voorkomen dat een felle concurrentiestrijd zou ontstaan tussen casino's.[12] *Die felle concurrentiestrijd zou, zo veronderstelt de Afdeling, immers spanning opleveren met het kansspelbeleid. Hoewel de Afdeling de keuze voor een geografische spreiding vanuit dat opzicht begrijpt, komt het de Afdeling voor dat verwachtingen over de beoogde concurrentie vanwege de gekozen geografische spreiding, moeten worden gerelativeerd.*

Voorts wordt er in de toelichting aan voorbij gegaan dat – voor de periode na het overgangsrecht – het mogelijk is dat in een regio geen gegadigden zijn voor de vergunning. In dat geval wordt in die regio niet voorzien in een «legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod». Het ontbreken van legaal casinoaanbod in (sommige) regio's kan volgens de regering illegaal casinoaanbod doen ontstaan.[13] *De vraag is hoe in dat geval van onvoldoende gegadigden de doelstellingen van het Nederlands kansspelbeleid zijn geborgd.*

In dit verband kan verder nog worden opgemerkt dat onduidelijk is wat het effect zal zijn van het legaliseren van de kansspelen op afstand op de vraag naar tafelspelen in casino's. Het is denkbaar dat die legalisering de vraag naar tafelspelen doet verminderen. In dat geval zal het voor bedrijven minder aantrekkelijk zijn een casino te exploiteren hetgeen het risico dat in een bepaalde regio geen aanbod is van legale tafelspelen, terwijl daar nog wel vraag naar is, doet toenemen. Het gevolg hiervan kan zijn dat het risico op illegaal aanbod van tafelspelen groter wordt.

Daarenboven is het mogelijk dat er een privaat monopolie ontstaat na afloop van de overgangsperiode. Het voorstel sluit dat niet uit. De voordelen voor de kanalisatie die de regering voor ogen heeft van private casinoaanbieders die naast elkaar opereren, vallen in dat geval weg.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

2. Effecten

De Afdeling veronderstelt terecht dat de invoering van concurrentie op de casinomarkt er (mede) op gericht is om beter invulling te kunnen geven aan de kanalisatiegedachte die ten grondslag ligt aan het kansspelbeleid.

---

[10] Toelichting, paragraaf 3.2 Aanbieden van kansspelen geen overheidstaak en toelichting, 1. Inleiding. «Doel van het wetsvoorstel is om de vraag naar casinospelen die nu bestaat, of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren naar legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod.»

[11] «Bovendien zou bij het ongebruikt laten van een vergunning niet de voor de kanalisatie gewenste concurrentie tussen aanbieders ontstaan.» Toelichting, paragraaf 4.6 Vergunningsvoorwaarden. «Ook is aangegeven dat het, met het oog op de gewenste kanalisatie, wenselijk is dat aanbieders van speelcasino's met elkaar in concurrentie kunnen treden.» Toelichting, paragraaf 12.1 Marktordeningsmodel en vergunningsstelsel, tweede tekstblok.

[12] Toelichting, paragraaf 5.1.

[13] Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime, Visiedocument van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Financiën, blz. 9.

Aangezien het aantal vergunningen voorlopig beperkt blijft tot zestien, is het volgens mij nodig, deze vergunningen op geografisch gespreide wijze te verlenen. Om die reden is gekozen voor een regio-indeling, die enerzijds enige flexibiliteit geeft aan toetreders op de casinomarkt zich te vestigen waar zij willen en anderzijds blijvende kanalisatie waarborgt en «witte vlekken» voorkomt. Gegeven de regio-indeling en het (voorlopig) beperkt aantal vergunningen van zestien, kan concurrentie op de casinomarkt in mijn ogen het best worden bereikt door de exploitatie van speelcasino's in elke regio in ieder geval door twee verschillende aanbieders te laten plaatsvinden. Twee aanbieders in een regio leidt in elk geval tot méér concurrentie in vergelijking met het huidige stelsel. In elke regio (inclusief de regio Noord) kan aan die voorwaarde worden voldaan, aangezien in iedere regio twee of meer vergunningen beschikbaar zullen zijn (zie paragraaf 4.3 van de toelichting). Bovendien voorkomt een regio-indeling tot op zekere mate een clustering van casino's. Om ook in de overgangsfase concurrentie mogelijk te maken op een casinomarkt met zestien vergunningen, bepaalt het overgangsrecht dat de partij die Holland Casino overneemt, slechts tien vergunningen verkrijgt en niet mag meedingen naar de overige zes vergunningen. Dit betekent dat Holland Casino naar verwachting in vier van de vijf regio's een casinovestiging zal moeten prijsgeven (zie paragraaf 4.4 van de toelichting en artikel III, derde lid). Gelet op de hiervoor gegeven overwegingen, zie ik geen aanleiding om de verwachtingen over de beoogde concurrentie in de toelichting te relativeren.

Voorts signaleert de Afdeling dat het – voor de periode na de overgangfase – mogelijk is dat in een regio geen gegadigden zijn voor de vergunning. De vraag is hoe in dat geval de doelstellingen van het Nederlands kansspelbeleid zijn geborgd. Ook acht de Afdeling het mogelijk dat een privaat monopolie ontstaat na afloop van de overgangsperiode. De regering ziet het aanbieden van casinospelen niet (meer) als overheidstaak maar wil, o.a. door middel van een meervergunningenstelsel en een geografische spreiding van vergunningen, de voorwaarden scheppen om een concurrerend, passend en attractief aanbod van casinospelen mogelijk te maken. Zoals is aangegeven in de paragrafen 4.3 en 12.1 van de toelichting, kan de wetgever niet forceren dat partijen ook daadwerkelijk een vergunningaanvraag doen, maar kan hij wel randvoorwaarden scheppen die concurrentie mogelijk maken. Zo wordt het maximumaantal speelcasino's in Nederland uitgebreid van veertien naar zestien en bepaalt het overgangsrecht dat de partij die Holland Casino overneemt, niet kan meedingen naar de overige zes vergunningen. Verder kan de wetgever de concurrentie zoveel mogelijk bevorderen door reële voorwaarden en toetredingseisen aan aanbieders van casinospelen te stellen. Of er in een volgende vergunningperiode – die pas over circa 17 jaar aanvangt – in iedere regio voldoende gegadigden voor een vergunning zullen zijn, kan nu nog niet worden ingeschat. Dat geldt ook voor – de kans op – het ontstaan van een privaat monopolie. Deze vragen zullen vanzelf aan de orde komen bij de wetsevaluatie halverwege de eerste vergunningperiode.

Overeenkomstig het advies is in de nieuwe toegevoegde paragraaf 2.6 van de toelichting – die ingaat op de samenhang binnen het kansspelbeleid – ook ingegaan op het mogelijke effect van het legaliseren van kansspelen op afstand (inclusief de «online» casinospelen) op de vraag naar (landbased) tafelspelen.

3. Verenigbaarheid met Unierecht

De Afdeling onderkent dat de regering moet laveren tussen de uitgangspunten van marktwerking en de doelstellingen van het kansspelbeleid. De privatisering van Holland Casino en de wijze waarop in het wetsvoorstel invulling wordt gegeven aan de regulering van de markt roepen echter verschillende Unierechtelijke vragen op. In dat verband merkt de Afdeling het volgende op.

a. Beperking vrij verkeer van diensten en vrije vestiging

Een nationale wettelijke regeling op grond waarvan het verboden is om zonder door de staat verleende concessie of vergunning activiteiten te verrichten in de sector kansspelen, brengt een beperking van het vrij verrichten van diensten en vrije vestiging mee.[14] In dat verband moet worden onderzocht of de beperkingen die aan de orde zijn, kunnen worden aanvaard op basis van het Unierecht.[15] Beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals doelstellingen van bescherming van de consument, fraudebestrijding en het voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, alsmede het voorkomen van maatschappelijke problemen in het algemeen.[16] Het is daarbij relevant dat de kansspelregeling tot de gebieden behoort waarop er tussen de lidstaten aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen bestaan. Bij gebreke van Unierechtelijke harmonisatie op dit gebied staat het elke lidstaat vrij om overeenkomstig zijn eigen waardesysteem te beoordelen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de betrokken belangen.[17]
De door de lidstaten opgelegde beperkingen moeten echter voldoen aan de voorwaarden van geschiktheid en evenredigheid uit de rechtspraak van het Hof.[18] Zo is nationale wetgeving slechts geschikt om de verwezenlijking van het aangevoerde doel te waarborgen, wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt dit op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken.[19] Het beleid op de verschillende kansspeldeelmarkten moet met andere woorden consistent zijn.

De Afdeling maakt tegen deze achtergrond de volgende opmerkingen over de belemmering van het dienstenverkeer door de beperking van de toegang tot de casinomarkt en over de consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid in het algemeen.

---

[14] Arrest van 6 maart 2007, zaak C-338/04, Placanica (ECLI:EU:C:2007:133), punt 41 e.v.

[15] Op grond van artikel 2 van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEG L 376/36) is deze richtlijn niet van toepassing op gokactiviteiten die erin bestaan dat een financiad van 12 wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen, gokken in casinotreffende nanciën, b.

[16] Arrest van 19 juli 2012, zaak C-470/11, Garkalns (ECLI:EU:C:2012:505), punt. 39. Arrest van 6 maart 2007, zaak C-338/04, Placanica (ECLI:EU:C:2007:133), punt 46 e.v.

[17] Arrest van 24 januari 2013, zaak C-186/11 en C-209/11, Stanleybet (ECLI:EU:C:2013:33) In een mededeling van de Europese Commissie (23 oktober 2012) stelt de Commissie vast dat het op dit moment niet opportuun is om sectorspecifieke EU-wetgeving voor te stellen en bevestigt de Commissie dat de lidstaten in beginsel vrij zijn in het stellen van beleidsdoelen inzake kansspelen en in het bepalen van het gewenste beschermingsniveau (Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een breed Europees kader voor onlinegokken, COM/2012/0596 final).

[18] Zie bijvoorbeeld het Arrest van 8 september 2010, zaak C-316/07, Stoß (ECLI:EU:C:2010:504), punt 78: «bijgevolg moeten de nationale rechters nagaan of een door een lidstaat vastgestelde beperking geschikt is om de verwezenlijking van één of meerdere door de betrokken lidstaat aangevoerde doelstellingen op het door deze lidstaat nagestreefde beschermingsniveau te waarborgen en of zij niet verder gaat dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is»

[19] Arrest van 24 januari 2013, zaak C-186/11 en C-209/11, Stanleybet (ECLI:EU:C:2013:33), punt 27 e.v. Arrest van 8 september 2010,zaak C-316/07, Stoß (ECLI:EU:C:2010:504), punt 77.

i. Beperkte toegang tot de deelmarkt van casinospelen

De beperking van de markt tot 16 vergunningen maakt een inbreuk op het vrij verkeer van diensten. Een dergelijke inbreuk dient gerechtvaardigd te worden binnen de context van het Unierecht. In dit verband is ook van belang dat de looptijd van die vergunningen blijkens de toelichting waarschijnlijk 15 jaar zal bedragen.[20] *De beperking van de toegang tot de markt omvat daarmee een aanzienlijke periode, welke evenzeer zal moeten worden gerechtvaardigd.*[21] *In de toelichting wordt gesteld dat na de eerste vergunningperiode zal worden bezien of het beperkte aantal vergunningen inderdaad nodig is om de doelstellingen van het kansspelbeleid te bereiken of dat dit niet het geval is. Volgens de toelichting ontbreekt in dat laatste geval de rechtvaardiging van de inbreuk die het beperkte stelsel oplevert op het vrij verkeer.*[22]
De Afdeling merkt op dat in de doelstellingen van het kansspelbeleid op zichzelf wel een rechtvaardiging gevonden kan worden voor de inbreuk die gemaakt wordt. Die rechtvaardiging zal echter ook voor de keuze van de inrichting van het stelsel in de eerste vergunningsperiode moeten bestaan, en niet alleen voor die keuze in de periode na de eerste vergunningsperiode. Daartoe zal in toelichting een nadere motivering moeten worden opgenomen.
Volgens het voorstel worden 10 vergunningen voorbehouden aan één speler op de markt, de koper van Holland Casino. Voorts wordt om te voorkomen dat het geprivatiseerde Holland Casino alsnog meer dan 10 van de maximaal 16 speelcasino's gaat exploiteren, in het overgangsrecht bepaald dat het geprivatiseerde Holland Casino niet mag meedingen naar de overige 6 vergunningen.[23] *Deze beperkingen maken eveneens een inbreuk op het vrij verkeer van diensten en dienen afzonderlijk gerechtvaardigd te worden binnen de context van het Unierecht. Datzelfde geldt tot slot voor de mogelijkheid om aan 4 van de overige 6 vergunningen de voorwaarde te kunnen verbinden dat de vergunningverlening gepaard gaat met overname van activa, passiva of personeel.*[24] *Dit belemmert de spelers op de markt die de markt willen betreden zonder aan die voorwaarden te moeten voldoen, bijvoorbeeld omdat zij een ander pand op het oog hebben.*

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de rechtvaardiging voor de hierboven geschetste inbreuken op het vrij verkeer van diensten.

ii. Samenhang van het Nederlandse kansspelbeleid

In het licht van het Unierecht is niet alleen van belang dat het kansspelbeleid op de afzonderlijke deelmarkten samenhangend is, maar ook dat er tussen de verschillende deelmarkten een samenhangend beleid wordt gevoerd («horizontale consistentie»). Zo kan een vergunningstelsel dat – zonder beleidsmatige rechtvaardiging – kansspelvormen met een relatief laag verslavingsrisico, zoals loterijen, strikter reguleert dan kansspelvormen met een hoger verslavingsrisico, zoals casinospelen, onder bepaalde omstandigheden als onvoldoende consistent worden beoordeeld. Een vergunningstelsel dat – zonder beleidsmatige rechtvaardiging – kansspelvormen met een relatief hoog verslavingsrisico, zoals bijvoorbeeld kansspelautomaten, minder strikt reguleert dan kansspelvormen

[20] Toelichting paragraaf 4.6 Vergunningsvoorwaarden.
[21] Arrest van 9 september 2010, zaak C-64/08, Engelmann, (ECLI:EU:C:2010:506), punten 46 t/m 48.
[22] Toelichting, pararaaf 4.2 Van exclusief recht naar gesloten meervergunningenstelsel.
[23] Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel III.
[24] Artikel III, vijfde lid, wetsvoorstel.

met een lager verslavingsrisico, zoals casinospelen, doet de vraag naar de horizontale consistentie van beleid eveneens rijzen.[25]

De Afdeling merkt in het licht van de rechtspraak terzake op dat de keuze voor het meervergunningenstelsel en de mate van regulering van de kansspelen dusdanig gemotiveerd zal moeten worden dat daaruit volgt dat die beleidskeuze consistent is met de keuze voor de mate van regulering van andere kansspelen.[26] *In de toelichting wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen het voorgestelde beleid voor casino's en dat inzake de kansspelen op afstand. Ten aanzien van het beleid op het gebied van de andere kansspeldeelmarkten, zoals de loterijen en de speelautomaathallen ontbreekt echter een dergelijke vergelijking. Daarnaast merkt de Afdeling op dat onder ogen moet worden gezien dat hoewel de keuze voor het meervergunningenstelsel voor Holland Casino op zichzelf Unierechtelijk mogelijk kan zijn, dergelijke regulering consequenties kan hebben voor de mogelijkheden om op andere deelmarkten een strikter beleid te voeren (bijvoorbeeld de Staatsloterij). De toelichting gaat hier niet op in.*

De Afdeling adviseert in de toelichting gelet op het bovenstaande nader in te gaan op de consistentie van het Nederlandse kansspelbeleid en de mogelijke gevolgen van het voorstel voor de regulering van andere delen van de kansspelmarkt.

b. Staatssteun

De Afdeling merkt op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan de mogelijke risico's van het voorstel met betrekking tot staatssteun.

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) vermeldt een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet zijn vooraleer sprake is van staatssteun.[27] *In de eerste plaats moet sprake zijn van een selectieve begunstiging van een onderneming of een bepaalde sector. In de tweede plaats kunnen voordelen als steunmaatregelen worden beschouwd indien zij rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend.*[28] *De Afdeling wijst er daarbij op dat het begrip staatsmiddelen ruim moet worden geïnterpreteerd: het omvat niet alleen positieve prestaties zoals subsidies, leningen of belastingvrijstellingen, maar ook maatregelen die de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor van gelijke aard zijn en identieke gevolgen hebben als positieve*

---

[25] «De omstandigheid dat de bevoegde autoriteiten aldus op het gebied van andere kansspelen dan die waarvoor het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde publieke monopolie geldt, een beleid voeren of gedogen dat eerder beoogt de deelname aan deze andere spelen aan te moedigen dan de gelegenheden tot spelen te verminderen en de activiteiten op dit gebied op samenhangende en stelselmatige wijze te beperken, tot gevolg heeft dat het doel, te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te voorkomen, dat aan de basis lag van de invoering van dit monopolie, niet meer doeltreffend kan worden verwezenlijkt door middel van dit monopolie, zodat dit niet meer kan worden gerechtvaardigd op grond van de artikelen 43 EG en 49 EG.» Arrest van 8 september 2010, zaak C-316/07, Stoß (ECLI:EU:C:2010:504), punt 107.Zie ook het arrest van 8 september 2010, zaak C-46/08, Carmen Media Group (ECLI:EU:C:2010:505).

[26] Kansspelautoriteit, Uitvoeringstoets modernisering speelcasinoregime, bijlage, blz. 1. VAN Kansspelen Branche-organisatie, Reactie op internetconsultatie: privatisering speelcasino's, blz. 3.

[27] Artikel 107, eerste lid, VWEU.

[28] De andere voorwaarden zijn: beïnvloeding van het handelsverkeer en vervalsing van de concurrentie. Op een markt als de onderhavige, waar internationale spelers actief zijn, zal aan deze voorwaarden snel voldaan zijn.

prestaties.[29] *Ook als de staat afziet van inkomsten, is sprake van bekostiging met staatsmiddelen. Zo kan het afzien van een veiling onder omstandigheden staatssteun opleveren.*[30]
In de tweede plaats moet sprake zijn van een selectieve begunstiging van een onderneming of een bepaalde sector.

Elk voornemen tot invoering van steunmaatregelen dient bij de Europese Commissie te worden aangemeld.[31]

Onder het nieuwe wettelijke regime worden aan de koper van Holland Casino onverwijld na de privatisering van Holland Casino 10 vergunningen verleend tot het exploiteren van 10 speelcasino's terwijl in totaal 16 vergunningen kunnen worden verleend.[32] *Voor de overige 6 vergunningen moet in beginsel een veilingsom worden betaald. Daarmee is niet duidelijk hoe het pakket van 10 en dat van de andere vergunningen zich tot elkaar verhouden en hoe het verdelings- en veilingproces plaats vindt. De regering bepaalt welke locaties van de huidige locaties van Holland Casino moeten worden afgestoten zonder dat duidelijk is op basis van welke criteria dit zal gebeuren. Dit biedt de ruimte om aan de koper van Holland Casino de toplocaties aan te bieden en de minder gunstige locaties af te stoten. In dit verband is wederom van belang dat de looptijd van die vergunningen blijkens de toelichting waarschijnlijk15 jaar, een aanzienlijke periode, zal bedragen.*[33] *Voorts wordt in de toelichting slechts summier informatie verstrekt over bepaalde aspecten van de privatisering. Zo is niet duidelijk hoe het verkoopproces van het huidige Holland Casino zal zijn. Hierbij rijzen verschillende vragen, waarbij niet is uitgesloten dat, afhankelijk van de antwoorden, het risico ontstaat dat sprake is van staatssteun.*[34]

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan[35] *en zo nodig het voorstel aan de Europese Commissie voor te leggen.*[36]

3. Verenigbaarheid met Unierecht

a. Beperking vrij verkeer van diensten en vrije vestiging

i. Beperkte toegang tot de deelmarkt van casinospelen

Overeenkomstig het advies is in de nieuw toegevoegde paragraaf 9.2 van de toelichting een nadere motivering opgenomen van de keuze van de inrichting van het nieuwe stelsel waarbij tevens is ingegaan op de inrichting van het stelsel in de overgangsfase (eerste vergunningperiode). De eerste vergunningperiode vormt een overgang van het huidige

---

[29] Arrest van 7 juni 2006, zaak T-613/97, Ufex e.a. / Commissie, (ECLI:EU:T:2006:150), punt 158; Arrest van 23 maart 2006, zaak C-237/04, Enrisorse, (ECLI:EU:C:2006:197), punt 42.

[30] Arrest van 8 september 2011, zaak C-279/08 P Commissie/Nederland NOx-emissierechten, (ECLI:EU:C:2011:551) en Arrest van 4 juli 2007, zaak T-475/04, Bouygues, ECLI:EU:T:2007:196, punt 110.

[31] Artikel 108 VWEU.

[32] Toelichting, Het nieuwe speelcasinoregime, paragraaf 4.4 Privatisering en Beschikking casinospelen 1996.

[33] Toelichting paragraaf 4.6 Vergunningsvoorwaarden.

[34] Relevante vragen zijn onder meer: Vindt de verkoop van Holland Casino plaats door middel van een veiling of wordt dit ondershands gedaan? Zal die verkoop tegen een marktconforme prijs zijn of niet? Hoe verhoudt de prijs voor Holland Casino en de daaraan gekoppelde 10 vergunningen zich tot de prijs van de andere vergunningen?

[35] Voor zover de voorbereidingen voor de verkoop van Holland Casino dit toelaten.

[36] Zie Verordening (EU) Nr. 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (codificatie), PB 2015/ L 248/9, en de gedragscode voor een goed verloop van de staatssteunprocedures, PB 2009, C 136/13.

staatsmonopolie op het aanbieden van casinospelen naar een meervergunningenstelsel met verschillende private aanbieders. Met deze nadere motivering wordt de inbreuk op het vrij verkeer van diensten en vrije vestiging naar mijn oordeel voldoende gerechtvaardigd.

ii. Samenhang van het Nederlandse kansspelbeleid

Overeenkomstig het advies is in de nieuw toegevoegde paragraaf 2.6 van de toelichting ingegaan op de Unierechtelijke eis van de horizontale consistentie tussen de verschillende deelmarkten van het kansspelbeleid (o.a. loterijen, speelautomatenhallen en online speelmogelijkheden). Daarbij is aangegeven dat de regering eraan werkt de horizontale consistentie bij de uitwerking van de moderniseringsplannen in de komende periode verder te versterken.

b. Staatssteun

De Afdeling merkt terecht op dat geen aandacht is besteed aan de mogelijke risico's van het voorstel met betrekking tot staatssteun. Overeenkomstig het advies heb ik een nieuwe paragraaf 9.3 in de toelichting opgenomen waarin ik aandacht besteed aan staatssteunaspecten. Ook hierbij onderscheid ik de keuze die is gemaakt bij enerzijds de inrichting van het nieuwe stelsel en anderzijds bij de inrichting van het stelsel in de eerste vergunningperiode die wordt gekenmerkt door een overgang van een staatsmonopolie op het aanbieden van casinospelen naar een meervergunningenstelsel met verschillende private aanbieders. Mijn conclusie is dat zowel onder het nieuwe stelsel als in de overgangsfase zal worden voldaan aan de Europeesrechtelijke eisen van een transparante, objectieve en non-discriminatoire vergunningverlening en dat er geen reden is om het wetsvoorstel in het kader van artikel 108 VWEU aan de Europese Commissie voor te leggen. Bij de nadere uitwerking van de vergunningverleningsprocedure onder het overgangsrecht – die (vrijwel) geheel in het teken staat van de privatisering van Holland Casino – zal ik de Europeesrechtelijke eisen nadrukkelijk in de gaten houden. Ik verwijs hiervoor ook naar de brief van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens ondergetekende, die tegelijkertijd met de indiening van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

4. Vergunningverlening in concreto

a. Minder dan twee aanvragen

Het voorstel bepaalt dat geen veiling wordt georganiseerd indien na de beoordeling van de aanvragen minder dan twee aanvragen resteren.[37] *Dat betekent dat sprake zou kunnen zijn van een situatie waarin slechts één aanvraag resteert die aan de voorwaarden voldoet.*

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is hoe in dat geval de vergunningverlening verloopt. De toelichting vermeldt slechts dat de raad van bestuur de vergunning tot het organiseren van een speelcasino dan zonder veiling kan verlenen. Dit volgt echter niet uit de wettekst. Ook ontbreekt een bepaling in het wetsvoorstel waaruit blijkt dát de vergunning dan verleend wordt.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

---

[37] Voorgesteld artikel 27i, vijfde lid.

b. Onverwijlde verstrekking aan Holland Casino

Het wetsvoorstel bepaalt dat de verlening van een vergunning geschiedt door middel van een veiling. Tot die veiling zijn slechts toegelaten de aanvragers van een vergunning wier aanvraag voldoet aan de bij of krachtens de in het wetsvoorstel gestelde eisen. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit toetst of dat het geval is.[38]
In het overgangsrecht is geregeld dat aan de koper van Holland Casino onverwijld na de privatisering van Holland Casino vergunningen worden verleend tot het exploiteren van 10 speelcasino's, zo volgt uit de voorgestelde wettekst.[39]

De Afdeling wijst erop dat ook in dat geval getoetst moet worden of de koper van Holland Casino voldoet aan alle voorwaarden voor vergunningverlening. De toelichting stelt in dat verband dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit deze vergunningen verleent – «nadat hij eerder heeft vastgesteld dat die partij voldoet aan alle vergunningsvoorwaarden».[40] *In het voorstel is hiervoor echter geen procedure opgenomen. Daarnaast wordt in het voorstel, noch in de toelichting aandacht besteed aan de situatie waarin de koper niet voldoet aan de voorwaarden.*

De Afdeling adviseert in het voorstel een voorziening op te nemen voor de toetsing van de koper aan de gestelde voorwaarden en in de toelichting in te gaan op de situatie dat de koper niet voldoet aan de voorwaarden voor vergunningverlening.

4. Vergunningverlening in concreto

a. Minder dan twee aanvragen

De Afdeling wijst op de noodzaak van een regeling voor de situatie waarbij er minder dan twee aanvragen voor één vergunning zijn. In dat verband wijs ik erop dat artikel 27i, vijfde lid, van het wetsvoorstel al wel een voorziening bevat voor de situatie waarin, na de beoordeling door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit, slechts één aanvraag resteert die aan de wettelijke vereisten voor een vergunning voldoet. De raad van bestuur organiseert in dat geval «in afwijking van artikel 27i, eerste lid,» geen veiling. Terecht wijst de Afdeling erop dat een bepaling dát de vergunning dan verleend wordt, in het wetsvoorstel ontbreekt. In verband hiermee heb ik artikel 27i, vijfde lid, aangevuld met een bepaling van deze strekking.

b. Onverwijlde verstrekking aan Holland Casino

Het opnemen van een voorziening op het niveau van de wet om te verduidelijken dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit voorafgaand aan de verkoop van Holland Casino toetst of een potentiële koper aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften voor het verkrijgen van een vergunning voldoet, zoals de Afdeling adviseert, acht ik niet noodzakelijk. Dit volgt reeds uit artikel 27i, derde lid. Ook indien in het kader van het overgangsrecht (artikel III) bij de eerste ronde van vergunningverlening wordt afgeweken van de in het wetsvoorstel voorziene procedure voor vergunningverlening, zullen alleen die partijen tot de verkoopprocedure worden toegelaten waarvan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat de vergunningaanvraag

[38] Voorgesteld artikel 27i, derde lid.
[39] Voorgesteld artikel III, derde lid.
[40] Toelichting, Het nieuwe speelcasinoregime, paragraaf 4.4 Privatisering en Beschikking casinospelen 1996.

voldoet aan de bij of krachtens de wet gestelde vergunningvoorschriften. Indien een aanvraag niet voldoet aan die voorschriften, dan zal de raad van bestuur tot een afwijzing van de aanvraag komen (zie hiervoor artikel 27j, eerste lid, onder a). Een dergelijk besluit is – ook onder het overgangsrecht – voor bezwaar en beroep vatbaar (zie in dat verband artikel 27i, vierde lid). Wel heb ik, zoals de Afdeling adviseert, de toelichting op artikel III verduidelijkt en aangevuld met een passage waarin ik inga op de situatie dat een potentiële koper van Holland Casino niet voldoet aan de wettelijke vergunningsvoorschriften.

5. Privacy

In het wetsvoorstel is op verschillende plaatsen in de verwerking van persoonsgegevens voorzien. De kansspelautoriteit zal ten behoeve van de vergunningverlening persoonsgegevens verwerken. Hetzelfde geldt voor de vergunninghouders, die gegevens van personeel en klanten verwerken, waaronder camerabeelden.[41]

De voorgestelde gegevensverwerking en -verstrekking van de kansspelautoriteit en de vergunninghouder vormen een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bedoeld in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Handvest en artikel 8 van het EVRM. Een dergelijke inbreuk kan gerechtvaardigd zijn, indien is voldaan aan een aantal vereisten: de inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. In dat kader moet voldaan zijn aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

In de toelichting wordt ingegaan op de belangen die het voorstel beoogt te dienen (voorkomen verslaving/bescherming van de consument en bestrijding fraude en criminaliteit). Hieruit kan worden afgeleid dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer wordt gerechtvaardigd door een dringende maatschappelijke behoefte. De Afdeling wijst er echter op dat dat in de toelichting een belangenafweging ontbreekt waaruit blijkt dat de betreffende inmenging in de persoonlijke levenssfeer voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.[42]

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de toelichting aan te vullen.

5. Privacy

Overeenkomstig het advies heb ik de toelichting aangevuld met de gevraagde belangenafweging. Daartoe is in de nieuwe paragraaf 8.1 een beoordeling opgenomen van de uit het wetsvoorstel voortvloeiende verwerking van persoonsgegevens in het licht van bepalingen in de Grondwet, het Handvest van de Grondrechten van de EU en het EVRM waarin het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd. De bespreking van het privacy impact assessment heeft paragraafaanduiding 8.2 gekregen. De aanduiding van paragraaf 8 is dienovereenkomstig gewijzigd.

[41] Op cameratoezicht is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing zodra personen herkenbaar in beeld komen.

[42] Zie ook de opmerkingen van het College bescherming persoonsgegevens, Advies conceptwetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime, blz. 3.

6. (Sub)delegatie

In het voorstel is een zeer groot aantal delegatiebepalingen opgenomen: op één bepaling na hebben alle voorgestelde artikelen een delegatiebepaling. Dit betreft niet alleen delegatie naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur (amvb), maar in veel gevallen ook de mogelijkheid tot subdelegatie.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Delegatie

Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau bevat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling. Hoofdelementen zijn in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Veelal zullen daartoe ook de voornaamste duurzame normen behoren.[43] Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.

De Afdeling merkt op dat het voorstel een aantal bepalingen kent waarvan onduidelijk is waarom ten aanzien van het desbetreffende onderwerp geen regeling in de wet zelf plaatsvindt. Het gaat in het bijzonder om de geldigheidsduur van de vergunning[44], de termijn waarbinnen een beschikking op de aanvraag wordt gegeven[45] en de nadere regels over de situaties waarin de vergunning kan worden afgewezen, geschorst of ingetrokken, waaronder explicitering van wie tot die afwijzing, schorsing of intrekking bevoegd is.[46] Op voorhand is niet duidelijk waarom deze voorschriften niet op het niveau van de wet zouden kunnen worden vastgesteld en waarom delegatie hier noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert de hoofdelementen van de regeling – waaronder in ieder geval de hiervoor genoemde elementen – in de wet op te nemen.

b. Mogelijkheid tot subdelegatie

Het wetsvoorstel bevat een aantal delegatiebepalingen, waarin de regering of de Minister «nadere regels» kan stellen. Van de mogelijkheid van delegatie aan een Minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld – dient terughoudend gebruik te worden gemaakt. Deze delegatie naar een ministeriële regeling dient bovendien te worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed worden vastgesteld.[47]

Een keuze voor subdelegatie naar ministeriële regelingen moet overtuigend worden gemotiveerd in de toelichting. In het voorstel wordt nu in (vrijwel alle) delegatiebepalingen standaard tevens voorzien in deze subdelegatie, zonder dat gemotiveerd wordt waarom dit noodzakelijk dan wel aangewezen zou zijn. Bij een groot aantal van deze bepalingen rijst de vraag of deze voldoen aan de hierboven genoemde uitgangspunten voor

[43] Aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarbij.
[44] Artikel 27h, vierde lid, sub d, wetsvoorstel.
[45] Artikel 27j, zesde lid, sub d, wetsvoorstel.
[46] Artikel 27k wetsvoorstel.
[47] Aanwijzing 26 van de aanwijzingen voor de regelgeving.

subdelegatie. De Afdeling wijst bijvoorbeeld op de voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden:[48] de geografische spreiding van de speelcasino's,[49] de andere wijzen van overgang van vergunningen (bijvoorbeeld door fusies van ondernemingen),[50] de minimale en maximale omvang van de te organiseren kansspelen,[51] nadere regels die gesteld kunnen worden op basis waarvan de vergunning kan worden afgewezen,[52] de uitbesteding van onderdelen van de bedrijfsvoering van het casino aan derden,[53] het binnen het speelcasino verrichten van andere activiteiten dan de krachtens de vergunning georganiseerde kansspelen,[54] de regels die worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop wordt vastgesteld of de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en van de personen en die het beleid van de vergunninghouder bepalen of mede bepalen, buiten twijfel staat en welke feiten en omstandigheden daarbij worden betrokken.[55]
De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren waarom subdelegatie in deze gevallen noodzakelijk dan wel wenselijk is en het voorstel zo nodig aan te passen.

6. (Sub)delegatie

De Afdeling merkt op dat in het voorstel een zeer groot aantal delegatiebepalingen is opgenomen. Het wetsvoorstel bevat inderdaad een groot aantal delegatiebepalingen. Dat is in zekere zin inherent aan het stapsgewijs moderniseren van de Wet op de kansspelen en de in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (Kamerstukken II 33 669) gekozen systematiek. De bepalingen over vergunningverlening – door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit – zijn zoveel mogelijk afgestemd op die in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Ook dat kent de nodige delegatiegrondslagen.

De redenen die bij het wetsvoorstel Kansspelen op afstand zijn genoemd om in delegatiegrondslagen te voorzien zijn ook bij de regulering van de speelcasino's van toepassing. Wil de voorgestelde regulering op het terrein van kansspelen – en dus ook op grond van dit wetsvoorstel – effectief en toekomstbestendig zijn, dan is een bepaalde flexibiliteit in de regulering gewenst. Gewezen wordt op de internationale context (nieuwe – ook buitenlandse – aanbieders op de casinomarkt, de mobiliteit van spelers/casinobezoekers), de snelle technologische ontwikkelingen (betalingswijzen, cameratoezicht, communicatiesystemen, ict-systemen, zoals verslavingspreventiesystemen of – onderdelen van – veilingsystemen) en de noodzaak om de regelgeving zo in te richten dat de met uitvoering, toezicht en handhaving belaste onafhankelijke kansspelautoriteit adequaat kan functioneren.

---

[48] Artikel 27h, derde lid jo. vierde lid, vierde lid, wetsvoorstel.
[49] Artikel 27h, vierde lid, sub a, wetsvoorstel.
[50] Artikel 27h, vierde lid, onder e, wetsvoorstel.
[51] Artikel 27h, vierde lid, sub c, wetsvoorstel.
[52] Artikel 27j, tweede lid, wetsvoorstel. De toelichting houdt in dat de afwijzingsgronden nader kunnen worden uitgewerkt. Daarbij kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld met betrekking tot de gevallen waarin het voldoen aan een bepaald voorschrift, zoals het vereiste dat de betrouwbaarheid van de aanvrager buiten twijfel moet staan, onvoldoende is gewaarborgd (Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, artikel 27j (afwijzing).
[53] Artikel 27m, vijfde lid, sub d, wetsvoorstel.
[54] Artikel 27m, vijfde lid, sub f, wetsvoorstel.
[55] Artikel 27n, vijfde lid, wetsvoorstel.

a. Delegatie

De Afdeling merkt op dat het voorstel een aantal bepalingen kent waarvan onduidelijk is waarom ten aanzien van het desbetreffende onderwerp geen regeling in de wet zelf plaatsvindt. De Afdeling rekent deze bepalingen tot de hoofdelementen van de wet (de geldigheidsduur van de vergunning, de beslistermijn voor de raad van bestuur van de kansspelautoriteit op een vergunningaanvraag en de nadere regels over situaties waarin de vergunning kan worden afgewezen, geschorst of ingetrokken alsmede de explicitering van het orgaan dat daartoe bevoegd is). De Afdeling adviseert deze hoofdelementen in de wet op te nemen.

Naar aanleiding van dit advies heb ik bezien of de hierin aangeduide onderwerpen zich lenen voor een regeling op het niveau van de wet. Mijn conclusie is dat voor elk van deze onderwerpen geldt dat op voorhand geen eenduidige invulling te geven is op het niveau van de wet en enige flexibiliteit gewenst is, te meer daar we ons in een overgangssituatie bevinden en de volgende vergunningperiode pas over circa 17 jaar aanvangt.

Voor de geldigheidsduur van de vergunning (artikel 27h) is in de toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven dat het uitgangspunt zal zijn een geldigheidsduur van vijftien jaar. Deze geldigheidsduur zal gelden voor de individuele vergunning. In de toelichting is aangegeven dat de looptijd voor de eerste zestien vergunningen die na inwerkingtreding van de wet worden verleend gelijk zal zijn, maar dat de ingangsdatum van de vergunning kan verschillen. Elke partij die een vergunning verkrijgt, zal een redelijke termijn worden gegund om het speelcasino operationeel te hebben. Hierbij wordt gedacht aan een termijn van twee jaar. Slaagt de vergunninghouder daar niet in, dan kan de vergunning worden ingetrokken (het voorgestelde artikel 27k, eerste lid, onder d). Verder kan een vergunning die niet meer wordt gebruikt om een speelcasino te organiseren, tussentijds worden ingetrokken (het voorgestelde artikel 27k, eerste lid, onder e). In beide gevallen kan de vrijgekomen vergunning daarna volgens de wettelijk voorgeschreven procedure opnieuw worden verleend. Dit is ook het geval wanneer een vergunninghouder om een andere reden zijn vergunning verliest (het voorgestelde artikel 27k, eerste lid, onder a tot en met c en f). Voor deze gevallen waar een vergunning voor een «tweede» keer wordt verleend valt op voorhand niet te voorspellen of dan opnieuw een looptijd van vijftien jaar zou moeten gelden. Mede om die reden bevat het wetsvoorstel een grondslag om de geldigheidsduur van de vergunning bij lagere regeling nader uit te werken.

Voor de beslistermijn op de vergunningaanvraag door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit (het voorgestelde artikel 27i, zesde lid, onder d) geldt dat in deze fase nog geen vaste termijn kan worden bepaald. Daarvoor is nader onderzoek nodig, onder andere naar de uitvoeringslasten die de vergunningaanvraag met betrekking tot het organiseren van een speelcasino voor de kansspelautoriteit met zich brengt en welke uitvoeringsactiviteiten in het kader van de behandeling van een aanvraag te onderscheiden kunnen zijn. Aanvragers worden bijvoorbeeld niet automatisch toegelaten tot de veiling. Indien de voorafgaande beoordeling door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit uitwijst dat een aanvraag onvoldoende waarborgt dat de aanvrager en diens onderneming zullen voldoen aan de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften, wordt de aanvrager niet tot de veiling toegelaten maar volgt een afwijzing van de aanvraag met inachtneming van het voorgestelde artikel 27j, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel. Deze afwijzing – door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit – zal op een

eerder moment plaatsvinden dan een afwijzing van een aanvraag die wel betrokken is in de veiling, maar de aanvrager niet het hoogste bod heeft uitgebracht (zie artikel 27j, eerste lid, onder d). Hieruit volgt dat het niet ondenkbaar is dat de lagere regelgeving verschillende beslistermijnen zal onderscheiden in plaats van één uiterste beslistermijn.

Voor het treffen van een nadere regeling over situaties waarin de vergunning kan worden afgewezen, geschorst of ingetrokken geldt dat het wetsvoorstel facultatieve delegatiebepalingen bevat (de voorgestelde artikelen 27j en 27k). Van deze onderwerpen staat nog niet vast dat een nadere regeling daadwerkelijk noodzakelijk is. Het advies van de Afdeling om in de desbetreffende artikelen te expliciteren wie tot afwijzing, schorsing of intrekking van de (aanvraag om een) vergunning bevoegd is, heb ik niet gevolgd omdat mijns inziens geen enkele onduidelijkheid kan bestaan over het bestuursorgaan dat hiertoe bevoegd is. Dat is hetzelfde orgaan als het orgaan dat tot verlening van de vergunning tot het organiseren van een speelcasino bevoegd is (de raad van bestuur van de kansspelautoriteit, bedoeld in artikel 33a, van de Wet op de kansspelen). Een andere redactie van de desbetreffende artikelen zou bovendien tot een (onnodig) verschil in redactie leiden met de corresponderende bepalingen in afdeling 2 van titel Vb over kansspelen op afstand zoals die volgens het wetsvoorstel kansspelen op afstand komen te luiden.

b. Mogelijkheid tot subdelegatie

De Afdeling wijst erop dat een keuze voor subdelegatie naar ministeriële regelingen overtuigend moet worden gemotiveerd in de toelichting. Zij merkt op dat (vrijwel alle) delegatiebepalingen standaard tevens voorzien in deze subdelegatie, zonder dat gemotiveerd wordt waarom dit noodzakelijk dan wel aangewezen zou zijn. Daarbij rijst de vraag of hierbij wordt voldaan aan de uitgangspunten voor subdelegatie, zoals neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Ik stel graag voorop dat het wetsvoorstel geen algemeen geformuleerde delegatiebepalingen bevat, maar alleen bepalingen die specifieke aanduidingen bevatten van de nader te regelen onderwerpen. Het standaardniveau voor uitwerking in lagere regelgeving is het niveau van algemene maatregel van bestuur. Een algemene maatregel van bestuur garandeert behandeling van de regeling in de ministerraad en daarmee afstemming binnen het kabinet en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Uitsluitend indien een nadere uitwerking in algemeen verbindende voorschriften de vorm aanneemt van administratieve voorschriften, de uitwerking betreft van – technische – details of bepalingen betreft waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld, komt de ministeriële regeling in aanmerking. Voor de gevallen waarin dat aan de orde zal kunnen zijn, moet de algemene maatregel van bestuur bovendien uitdrukkelijk in de mogelijkheid van het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling voorzien.

Dat in de toelichting bij de in het wetsvoorstel voorgestelde delegatiebepalingen niet steeds afzonderlijk is gemotiveerd waarom ook de mogelijkheid van subdelegatie naar een ministeriële regeling wordt opengehouden, heeft te maken met de wijze waarop deze bepalingen zijn geformuleerd. Als gezegd bevatten zij vaak een aanduiding van verschillende onderwerpen waarover bij lagere regeling nadere uitwerking kan worden gegeven, waarbij op voorhand nog niet gezegd kan worden of het hierbij (mede) zal gaan om bepalingen van administratieve of technische aard of waarvan anderszins te voorzien is dat zij met grote spoed moeten kunnen worden vastgesteld of gewijzigd. Daarom is niet steeds per

onderdeel van de bepaling aangegeven waarom ook in de mogelijkheid van subdelegatie wordt voorzien.

Aan het advies van de Afdeling heb ik gevolg gegeven door het opnemen van een passage van algemene strekking in de artikelsgewijze toelichting waarin ik het (hierboven gememoreerde) kader schets voor een terughoudend gebruik van de mogelijkheid tot subdelegatie in de op grond van de voor speelcasino's tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur.

7. Overige wijzigingen

Tot slot heb ik van de gelegenheid gebruik gemaakt om:
– de medebetrokkenheid van de Staatssecretaris van Financiën bij dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde ministeriële overgangsregeling tot uitdrukking te brengen, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de privatisering van Holland Casino. Ik stel daartoe voor om het wetsvoorstel mede namens hem in te dienen. In verband daarmee is ook deze voordracht aangepast en heb ik de tekst van artikel III, vijfde lid, zo aangepast dat de ministeriële overgangsregeling een gezamenlijke regeling is van de Minister van Veiligheid en Justitie en van de Minister van Financiën;
– het wetsvoorstel en de toelichting op onderdelen te actualiseren dan wel te verduidelijken.

Bij nota van wijziging zal ik voorzien in de samenloop met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff